Deutscher Bundestag **Drucksache 19/11095**

19. Wahlperiode 25.06.2019

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Jürgen Martens, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Marco Buschmann, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Dr. Christian Jung, Thomas L. Kemmerich, Dr. Marcel Klinge, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Till Mansmann, Roman Müller-Böhm, Dr. Martin Neumann, Bernd Reuther, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Michael Theurer, Dr. Andrew Ullmann, Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft

A. Problem

Die Staatsanwaltschaft nimmt im Strafverfahren eine zentrale Rolle als Organ der Rechtspflege ein. Sie erfüllt bei ihrer strafverfolgenden Tätigkeit gemeinsam mit dem Gericht die Aufgabe der Justizgewährung auf dem Gebiet des Strafrechts. Bei Erfüllung ihrer Aufgaben sind Staatsanwälte nach den §§ 144 bis 147 GVG in einen hierarchischen Behördenaufbau eingegliedert, an dessen Spitze der Justizminister steht. Dieser hat die Möglichkeit, Einzelverfahren zu steuern.

Schon die bloße Existenz dieser Einzelweisungsbefugnis kann den Eindruck vermitteln, staatsanwaltschaftliches Handeln könne außerhalb der Bindung an Recht und Gesetz durch politische Einflussnahme bestimmt werden. Das Weisungsrecht der Justizminister in Einzelfällen beschädigt so das Vertrauen in die Unabhängigkeit von Staatsanwaltschaft und Justiz. Dies birgt erheblich Probleme: So hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass die deutsche Staatsanwaltschaft keine hinreichende Gewähr für Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive biete, um zur Ausstellung des Europäischen Haftbefehls befugt zu sein.[1]

Bereits 2009 hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates Deutschland dazu aufgefordert, die Möglichkeit abzuschaffen, „dass Justizminister der Staatsanwaltschaft Anweisungen zu einzelnen Fällen“ geben.[2]

Seit der einheitlichen Schaffung der Staatsanwaltschaften im Jahr 1879 sind die Vorschriften des 10. Titels des Gerichtsverfassungsgesetzes (§§ 141 bis 152

[1] EuGH, Urteil vom 27.05.2019, Az. C-508/18.
[2] Resolution 1685 (2009), abrufbar unter http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/Adopted-Text/ta09/ERES1685.htm.

GVG) weitestgehend unverändert geblieben. Das Verständnis von der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft hat sich seitdem deutlich geändert. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 19. März 1958 einen besonderen Status der Staatsanwaltschaft als objektives Organ der Rechtspflege betont.[3]

Im Fokus der Öffentlichkeit war zuletzt unter anderem die Weisung des damaligen Bundesjustizministers Maas gegenüber dem Generalbundesanwalt in Bezug auf ein Gutachten betreffend mögliche Ermittlungen gegen Journalisten von netzpolitik.org. Die Erteilung der Weisung wurde öffentlich kontrovers diskutiert und sah sich dem Verdacht politischer Opportunität ausgesetzt.[4]

In der Praxis sind ministerielle Einzelweisungen selten. Bereits durch die Möglichkeit, Weisungen zu erteilen, besteht jedoch die Gefahr, dass das Vertrauen in die Unvoreingenommenheit und Unabhängigkeit der Strafrechtspflege insgesamt untergraben wird.

B. Lösung

Das sog. externe Weisungsrecht des Justizministers in Einzelfällen ist abzuschaffen. Die Staatsanwaltschaft soll jedoch weiterhin einer Dienstaufsicht unterliegen, die jedoch nicht das Weisungsrecht von Justizverwaltungen in Bezug auf Einzelfälle umfasst.

Demgegenüber sind allgemeine Weisungen des Justizministers aus der Natur der Sache heraus transparent, so dass die Gefahr eines Missbrauchs oder auch nur des Anscheins des sachwidrigen Einflusses gering ist. Sie können ein wichtiges Führungsinstrument sein, um eine gleichmäßige Rechtsanwendung und eine einheitliche Strafverfolgung sicherzustellen. Das allgemeine Weisungsrecht ist dementsprechend beizubehalten.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

---

[3] BVerfGE 9, 223.

[4] Vergleiche etwa www.tagesspiegel.de/politik/affaere-um-netzpolitik-org-regierung-wies-ermittler-an-und-leugnete-spaeter/14436348.html.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes

§ 147 des Gerichtsverfassungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Juni 2019 (BGBl. I S. 844) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Der Wortlaut wird Absatz 1 und die Wörter „Das Recht der Aufsicht und Leitung" werden durch die Wörter „Die Dienstaufsicht" ersetzt.
2. Die folgenden Absätze 2 und 3 werden angefügt:

   „(2) Die Dienstaufsicht umfasst die Befugnis, auf eine gesetz- und ordnungsmäßige Erledigung der Dienstgeschäfte hinzuwirken.

   (3) Die Dienstaufsicht des Bundesministers der Justiz und für Verbraucherschutz sowie der Justizverwaltungen enthält nicht die Befugnis, Weisungen zur Sachbehandlung in Einzelfällen zu erteilen."

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 25. Juni 2019

Christian Lindner und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Seit ihrem Erlass im Jahre 1879 sind wesentliche Teile des 10. Titels des Gerichtsverfassungsgesetzes (§§ 141 bis 152) in wesentlichen Teilen unverändert geblieben. Durch die Stärkung der Staatsanwaltschaft als objektives Organ der Strafrechtspflege sind die Regelungen inzwischen jedoch überholt. Der Reformbedarf ist seit langem bekannt. Das Bundesministerium der Justiz hat im Jahr 1976 einen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Staatsanwaltschaft vorgelegt, der eine Neuregelung des 10. Titels des GVG vorsah (vgl. Referenten-Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Staatsanwaltschaft (StAÄG) vom 2. Dezember 1976). Dieser wurde jedoch nicht beschlossen.

Entsprechend dem Leitbild einer rechtsstaatlichen und weitgehend unabhängigen Staatsanwaltschaft hat die Europäische Kommission in einem Grünbuch vom 11. Dezember 2001 die Schaffung eines Europäischen Staatsanwalts vorgeschlagen, der politische Anweisungen weder anfordern noch entgegennehmen dürfe (vgl. KOM (2001) 715 endgültig). Dieses Konzept lag den Zielen der Lissaboner Vertrages vom 1. Dezember 2009 zugrunde und war auch Grundlage bei der Schaffung der Europäischen Staatsanwaltschaft durch die Verordnung (EU) Nr. 2017/1939 vom November 2017.

Mit Entschließung vom 30. September 2009 hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates Deutschland aufgefordert, die Möglichkeit abzuschaffen, dass Justizminister der Staatsanwaltschaft Einzelfallanweisungen geben. Staatsanwälte müssten frei von politischer Einflussnahme ihre Aufgaben erfüllen können (vgl. PACE Resolution 1685 (2009)).

Der Europäische Gerichtshof hat mit Urteil vom 27. Mai 2019 festgestellt, dass die deutsche Staatsanwaltschaft keiner hinreichende Gewähr für ihre Unabhängigkeit von der Exekutive biete (vgl. EuGH, Urteil vom 27.05.2019, Az. C-508/18). Sie ist deshalb vorerst nicht befugt, Europäische Haftbefehle auszustellen. Ausgangspunkt hierfür ist Art. 6 Abs. 1 des EU-Rahmenbeschlusses zum Haftbefehl vom 13. Juni 2002, wonach der Haftbefehl nur von einer Justizbehörde eines Mitgliedstaates ausgestellt werden darf, die unabhängig arbeiten kann.

Insofern ist die Abschaffung des externen Weisungsrechts gegenüber der Staatsanwaltschaft für Einzelfälle aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ebenso geboten wie aus Gründen des Europa- und Völkerrechts.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft entsprechend der o.g. Vorgaben zu gewährleisten, indem das externe Weisungsrecht gegenüber der Staatsanwaltschaft für Einzelfälle abgeschafft wird. Das interne Weisungsrecht sowie das allgemeine externe Weisungsrecht bleiben demgegenüber beibehalten.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes (die Gerichtsverfassung).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen vereinbar, er dient ihrer Erfüllung.

VI. Gesetzesfolgen

1. Haushaltsaufgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

2. Erfüllungsaufwand

Keiner.

3. 3. Weitere Kosten

Keine.

4. Weitere Gesetzesfolgen

Es sind keine weiteren Gesetzesfolgen bekannt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 147 Abs. 1 GVG-neu)

Durch den Begriff der Dienstaufsicht erfolgt eine Konkretisierung der bisherigen Formulierung.

Zu Nummer 2 (§ 147 Abs. 2 und 3 GVG-neu)

Da das externe Weisungsrecht eingeschränkt wird, ist eine Klarstellung erforderlich, dass die Dienstaufsicht weiterhin besteht. Diese Klarstellung erfolgt durch § 147 Abs. 2 GVG-neu.

Grundsätzlich muss weiterhin die Möglichkeit bestehen, auf die gesetzes- und ordnungsgemäße Erledigung der Dienstgeschäfte hinzuwirken. Allgemeine, nicht auf den Einzelfall bezogene Weisungen können hierzu ein wichtiges Instrument sein. Durch sie können eine gleichmäßige Rechtsanwendung (Rechtssicherheit, Art. 20 Abs. 3 GG) und eine einheitliche Strafverfolgung sichergestellt werden. Ein generelles Bedürfnis für allgemeine ministerielle Weisungen besteht ferner, wo es eine Gemengelage von präventiven und repressiven Interessen zu berücksichtigen gilt. Beispiele hierfür sind der Einsatz von unmittelbarem Zwang, der Umgang mit V-Leuten der Polizei oder allgemein die vorbeugende Verbrechensbekämpfung. Allgemeine Weisungen sind von Natur aus transparent, die Gefahr des Missbrauchs oder auch nur des Anscheins sachwidrigen Einflusses ist gering. Dementsprechend wird die bisherige Regelung des § 147 GVG-alt im Grundsatz beibehalten.

Das externe Weisungsrecht im Einzelfall, die sog. Fachaufsicht, wird demgegenüber generell ausgeschlossen. Das Ansehen von Staatsanwaltschaft und Justiz wird durch den Verdacht politischer Einflussnahme beschädigt. Dies läuft im Ergebnis auch den Interessen politisch Verantwortlicher zuwider, die von diesem Instrument bewusst nur zurückhaltend Gebrauch machen. Gleichwohl untergräbt jedes Gebrauchmachen oder auch nur das Inbetrachtziehen das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Rechtsstaat.

Die Beschränkung der Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Exekutive ist gerechtfertigt, weil die Staatsanwaltschaft nicht Teil der allgemeinen inneren Verwaltung ist. Sie ist vielmehr unabhängiges Organ der Strafrechtspflege und organisatorisch aus der Verwaltung herausgelöst. Ob Strafgerichte mit einer Sache befasst werden, entscheidet in der Regel der Staatsanwalt, insofern hängt von seiner Entscheidung die Justizgewährung im Bereich der Strafrechtspflege ab. Die Staatsanwaltschaft verantwortet ihre Tätigkeit nicht politisch, sondern in

der Bindung an Recht und Gesetz. Diese Sonderstellung und die spezifische Zuordnung zur Justiz rechtfertigen es, die Einflussmöglichkeiten der parlamentarisch verantwortlichen Exekutive zu beschränken und Einzelanweisungen auszuschließen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten entsprechend Art. 82 Abs. 2 S. 2 des Grundgesetzes.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333